

联合国宪章的解释权问题

黄 瑶*

内容提要:联合国宪章中没有任何关于宪章解释的主体及效力的条款,这为宪章的解释权留下了不确定因素。基于国际法关于条约解释的理论和多年来联合国各机构及会员国对宪章的解释实践,现实中已经形成这样一种状况即:会员国对宪章规定的解释若能达成一致意见,这种意见就构成权威解释;联合国各机构对宪章的解释只有获得普遍接受,方可成为对宪章有关条款的有拘束力的解释。此外,国际法院在宪章解释中的地位正在呈上升趋势,其解释日益受到国际社会的重视。

关键词:联合国宪章 条约解释 国际法院

一、导 言

《联合国宪章》(以下简称《宪章》)是国际关系史上一部划时代的国际法文献,世界上几乎所有的国家都受其规定的约束。然而,在适用《宪章》的过程中,常发生对《宪章》内容解释不一的问题。其原因主要是:第一,《宪章》是在第二次世界大战结束的历史背景下,各战胜国尤其是大国政治合作或妥协的产物。《宪章》的草拟者们主要是政治家而非法律工作者。第二,《宪章》的规定大多具有高度的概括性和较强的原则性,其措辞往往模棱两可,总有不明确之处。《宪章》富有弹性的许多规定为其日后发展和适用留下了余地,但同时也为不断出现解释争议埋下了种子。第三,为使《宪章》可以适应国际社会不断变化和发展的新情况,人们也需要借助解释这一工具。此外,在解释《宪章》的过程中,除了政治因素之外,价值观和文化的多元性也有一定的影响。

《宪章》的解释首先遇到的一个问题是:谁能够对《宪章》做出有约束效力的解释?此乃《宪章》的解释权问题,它包括《宪章》的解释主体及其解释效力,本文拟对此问题做一探讨。为便于探讨的深入,需先对《宪章》的特点做一说明。

* 中山大学法学院副教授。

《宪章》依其本质是一项多边国际条约。它完全符合1969年《维也纳条约法公约》第2条对条约所下的定义,即条约是“国家之间所缔结而以国际法为准之国际书面协定”。而且,就《宪章》的缔结程序而言,它是按照国际条约缔结的程序成立的。《宪章》是1945年4月25日至6月26日在美国旧金山举行的联合国会议上,由51个国家签署的一部国际文件。它在中国、法国、苏联、英国、美国五大国和其他大多数签字国政府予以批准并交存批准书后,于1945年10月24日开始生效,并向世界上一切爱好和平的国家开放加入。从《宪章》的内容来看,虽然它的多数条款是有关联合国各机构的职能和行为的,但一部分条款也调整各会员国之间的关系,如《宪章》第2条所述的七项原则及第51条所规定的自卫权等。

然而,《宪章》不是一个普通的条约,它还是一部国际组织的组织约章或组织法(constitution)。作为一部组织约章,《宪章》创设了联合国这个新的国际法主体,并规定联合国的作用与地位。它还规定了联合国内各机构的组成、职权范围、活动规则与制度等。与一般的国际条约与国际组织的约章相比,就变动性而言,前者是一份相对静态的法律文件,而后者则是一份相对动态的法律文件。约章会随着国际组织的实体之运作或发展而变动,因而组织约章被称之为“活文件”。

可见,《宪章》这部国际文件具有双重性或两面性:它既是一项国际条约,又是一部组织约章。此外,《宪章》还被认为具有国际社会宪法或基本法的地位,这是《宪章》与其他国际组织基本文件的最大区别。《宪章》为联合国的各机构设定了在国际社会范围内履行的基本职能,如维持国际和平与安全并致力于其他国际公共利益等。而且,《宪章》第2(6)条授权联合国在维持国际和平及安全的必要范围内,应保证非联合国会员国遵守《宪章》的各项原则。再者,根据《宪章》第103条的所谓“优先条款”,《宪章》本身及其规定的义务,相对于联合国会员国在其他国际条约中所作的承诺而言,是一种“更高级的法律”。国际法院在“联合国的某些费用案”(1962)的咨询意见中,也承认《宪章》是“一项具有某些特殊特征的条约”。

概言之,《宪章》是一部自成一类的法律文件。《宪章》的法律特性及特殊法律地位,决定了它在解释上的独特性。其表现之一为,许多国际组织都对其组织约章的解释权作出明确规定,但《宪章》中没有任何关于《宪章》解释的条款。本文将基于国际法的有关理论和联合国的相关实践,对《宪章》的各种解释者及其解释效力问题予以探析。

见王铁崖、田如萱编:《国际法资料选编》,法律出版社1982年版,第700页。本文所引《维也纳条约法公约》的其他条款,均出自此书,以下不再一一注明。

参见 Georg Ress, *The Interpretation of the Charter*, in Bruno Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 27; Otto Kimminich, *History of the Law of Nations Since World War II*, in Rudolf Bernhardt, ed., *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, vol. 2, 1995, p. 851. 此套国际公法百科全书以下简称 EPIL。

《宪章》第103条规定:“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时,其在本宪章下之义务应居优先。”见前引[1]王铁崖等编书,第844页。本文所援引的《联合国宪章》其他条款,均出自此书,以下略去注明。

Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1962, p. 151 [hereinafter cited as: Certain Expenses case].

二、联合国会员国的解释

联合国的会员国是否有权解释《宪章》?《宪章》没有对此做出任何规定。但是,根据罗马法的格言“谁制定的法律谁就有权解释”,联合国的会员国作为《宪章》的制定者,应该有权解释《宪章》。此外,由于《宪章》本质上是一项条约,对其解释属于条约解释的范畴。从国际条约法上讲,会员国对《宪章》的解释权也是不言而喻的,因为条约主要是由缔约国来解释和适用的。尤其是在没有权威性的《宪章》解释机构的情况下,会员国涉及《宪章》规定的行为和反应,形成了《宪章》解释的一部分。美国国际法学者亨金教授考察了冷战时期各国对《宪章》第2(4)条所规定的禁止使用武力原则的态度后指出:实际上在干涉年代里所发生的每次使用武力都明显地受到所有国家的谴责;每次使用武力所声称的理由事实上都遭到了拒绝。因而,各国政府一般都坚持对《宪章》所规定的使用武力进行最严格限制的解釋。

联合国的所有会员国都有权解释《宪章》,但这并不意味着会员国有任意的解释权。早在1945年的旧金山制宪会议上,苏联代表曾在第二专门委员会第二委员会的发言中指出:旧金山会议仅仅制定《宪章》本文,而对于《宪章》的解释,只对作出解释的代表团具有拘束力。捷克斯洛伐克、法国、秘鲁、智利以及哥伦比亚的代表也发表了同样的观点。这里牵涉一个关于会员国解释的效力问题,此问题可以从条约法上关于权威解释的理论中寻求答案。权威解释又称“有权解释”,亦即有强制效力的或有约束力的解释。中国国际法学家李浩培先生认为:“条约当事国全体同意的解释才是有权解释。”^⑩据此,只是一个会员国的单方面解释或少数会员国的解释,都是非权威解释。而如果会员国对《宪章》的解释达成了一致意见,这种解释就成为权威解释,从而对联合国各机构和所有会员国有拘束力。

有时候,《宪章》的某个条款由某些会员国开始解释。尔后,有关解释被其他会员国和联合国本身所接受,进而上升为权威解释。这方面的典型例子,是对《宪章》第27(3)条所规定的“同意票”的解释。1946年4月,在安理会讨论西班牙问题时,苏联代表宣布:为了不否决澳大利亚提出的决议案,它将投弃权票。结果,安理会第4号决议以10票赞成、0票反对和1票弃权(苏联)获得通过。^⑩自此以后,尽管偶尔遭到有的国家反对,但已有100多个国家承认,安理会常任理事国自愿性的弃权票不构成否决。此后的安理会实践也表明,第27(3)条所规定的投票要求已经不将弃权票或不参加投票,视为妨碍安理会常任理事国“一致原则”的行为。对于这种解释,国际法院在“关于南非继续保持其在纳米比亚的政权给各国造

Rudolf Bernhardt, *Interpretation in International Law*, in EPIL, vol. 2, 1995, p. 1417.

Louis Henkin, *International Law: Politics and Value*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 115—116.

见[苏]C.B. 克里洛夫:《联合国史料》第一卷,张瑞祥、马华、徐俊人、刘文宗译,中国人民大学出版社1955年版,第127页。

李浩培:《条约法概论》,法律出版社1987年版,第405页。

《宪章》第27(3)条规定:“安全理事会对于其他一切事项之决议,应以九理事国之可决票包括全体常任理事国之同意票表决之。”

^⑩ Security Council Official Records [hereinafter SCOR], 39th meeting, 1946, p. 243; SC Resolution 4 (1946) of 29 April 1946.

成的法律后果案”(简称“纳米比亚案”)的咨询意见(1971)中予以了支持。法院指出:“安理会长期的实践提供了充足的证据,表明主席裁决和安理会成员国尤其是其常任理事国所采取的立场,一贯地和划一地将一个常任理事国的自愿弃权解释为不妨碍决议的通过……这个程序自1965年修改《宪章》第27(3)条以来持续未变,为安理会所遵循,已被联合国会员国所普遍接受,并证明为是联合国的惯例。”^①

三、联合国主要政治机构的解释

联合国的主要政治机构是大会和安理会,它们亦有权对《宪章》的规定做出解释。对此,在旧金山制宪会议上所通过的一个关于《宪章》解释的声明中已得到了确认。

关于联合国各机构是否有权解释《宪章》的问题,曾经在旧金山制宪会议的第四专门委员会第二委员会(关于法律问题的委员会)上审议过。但该委员会决定不把解释问题在《宪章》中做出明确规定,只是在该委员会的最后报告中含有以下的一份关于解释的声明:

“在联合国各机构的日常活动中,每一个机构都将不可避免地就《宪章》中有关它的职能的部分进行解释,这一过程是固有地存在于任何按文件规定职权进行活动的机构的职司活动中的。这样的机构如大会、安理会或国际法院。因而,没有必要在《宪章》中载入有关授权或批准这种解释原则的正常运作之规定。”

“当联合国各机构在关于《宪章》规定的正确解释上出现意见分歧时,困难大概会产生。……如果两个会员国对正确解释《宪章》看法相左,它们当然可以像对任何其他的条约情况一样,自由将此争端提交国际法院寻求解决。相似地,在适当的情况下,大会或安理会可以请求国际法院就《宪章》规定的意义发表咨询意见。倘若大会或安理会愿意,可以设立一个特设法学家委员会来审查《宪章》的解释问题并发表其观点,抑或可以求助于一个联合会议解决问题。简言之,为了获得适当的解释,联合国会员国或各机构可以求助于各种办法。而将这些各种可能的办法在《宪章》中加以列举或规定,看来既不必要也不可取。”

“当然,如果联合国机构或法学家委员会所作的解释不能获得普遍接受,此种解释将没有拘束力,这是可以理解的。在这种情况下,或者在希望确立一种权威解释作为未来的先例的情况下,可能有必要将这种解释体现在《宪章》的修正案之中。这得求助于《宪章》所规定的修正程序予以完成。”^②

由上述声明可知:(1)《宪章》的解释者不是单一的而是多层次的,包括每个联合国的机构(如大会、安理会和国际法院)以及联合国的各会员国,有权解释《宪章》中关于它们职能的那部分条款的规定。(2)这些解释者所做的解释并不当然具有约束力,解释的拘束力取决于有关解释是否获得会员国的普遍接受。惟有《宪章》的修正案能够为联合国各机构和会员国确立具有与《宪章》原文同等的效力之解释,即为有拘束力的解释。(3)当联合国的机构之间

^① *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1971, p. 22, paras. 21—22 [hereinafter cited as: Namibia case].

^② 见 United Nations Information Organizations, Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, vol. 13, pp. 709—710, 831—832. 此文件集以下简称 UNCIOD, 总共 15 卷本, 囊括了内容十分广泛的旧金山制宪会议的备忘录和各项提案。

对《宪章》解释发生冲突时,可以由一个公正的机构,如国际法院、法学家委员会或联合会议予以解决。(4)不存在一个解释《宪章》的权威性机构,也就是说,无论是在联合国体制内还是在此之外,没有一个机构有特别的权力能够做出对其他机构和会员国有拘束力的《宪章》的解释。这个声明的抽象性和弹性为《宪章》解释权留下了不确定的因素。

对于联合国主要政治机构的解释权,国际法院在“联合国的某些费用案”(1962)的咨询意见中也予以了肯定。法院说:“正如1945年旧金山制宪会议所预期的,无论如何,联合国的每个机构必定首先确定其自己的管辖权能。”^⑬实践中,大会和安理会对《宪章》所作的解释,在数量上远远超过了会员国的解释。

在安理会方面,它在履行自己的职责过程中,如处理世界范围内出现的国际和平与安全方面的争端和情势时,对于有关国际安全、对和平的威胁或破坏以及侵略行为等《宪章》中的规定做出了具体解释。^⑭尤其是在罗得西亚问题、南非问题、伊拉克问题和其他事件中,安理会的有关决议对《宪章》有关使用武力的规定作了集中的阐释。新近的事例如,2001年美国“9.11”恐怖主义袭击事件发生后,联合国安理会针对该事件先后于9月13日和28日通过了第1368号和第1373号两项决议。^⑮这两项决议都确认“9.11”恐怖主义袭击行为,“如同任何国际恐怖主义行为,对国际和平与安全构成威胁”。第1373号决议还“再次申明《联合国宪章》所确认并经第1368(2001)号决议重申的单独或集体自卫的固有权利,重申必须根据《联合国宪章》以一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”。

至于大会,在旧金山制宪会议上曾有一些国家的代表建议“任命大会为解释《宪章》的有权机构”,理由为:“解释权等同于立法权,而这是大会的职能,因为它是联合国的民主机构。”但此建议没有被接受。^⑯

实践中,大会自1946年以来通过了为数众多的决议(其名称有宣言、决定、建议等),对《宪章》进行了广泛的解释。根据《宪章》第10条,大会可以讨论《宪章》范围内的任何问题或事项,并提出建议。因之,大会解释《宪章》的权能是颇为广泛的。仅就涉及《宪章》第2(4)条所规定的禁止使用武力原则的解释而言,大会就先后通过了以下的主要决议:(1)1949年第290(IV)号决议《和平要素》。^⑰该决议规定了十二项会员国应予尊重的原则,其中第二项原则是对《宪章》第2(4)条的重述,第三项原则规定:“禁止任何旨在损害任何国家的自由、独立或完整的,或煽动内战和背离任何国家人民的意志的直接或间接的威胁或行为。”(2)1965年第2131(XX)号决议《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》,其第一项原则强调了武装干涉应受谴责:“任何国家,不论为任何理由,均无权直接或间接干涉任何其他国家之内政、外交,故武装干涉及其他任何方式之干预或对于一国人格或其政治、经济及文化事宜之威胁企图,均在谴责之列。”^⑱(3)1966年第2160(XXI)号决议《严格遵守在国际关系中禁止使用武力或武力威胁和民族自决权》;^⑲(4)1970年第2625(XXV)号决议《关

^⑬ Certain Expenses case, ICJ Reports, 1962, p. 168.

^⑭ 前引[2], Georg Ress文,第28页。

^⑮ S/RES/1368(2001), < <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1368.htm> >; S/RES/1373(2001), < <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm> >.

^⑯ UNCIOD, vol. 13, pp. 633—634, 709—710.

^⑰ General Assembly Resolution 290 (IV), Dec. 1, 1949.

^⑱ GA Res. 2131 (XX), Dec. 21, 1965; 另见前引[1],王铁崖等书,第13页以下。

^⑲ GA Res. 2160 (XXI), Nov. 30, 1966.

于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(以下简称《国际法原则宣言》);^⑳ (5) 1974年第3314(XXIX)号决议《关于侵略的定义》,该决议对《宪章》禁止武装干涉和侵略的规定予以重申和扩大化;^㉑ (6) 1987年第42/22号决议《加强在国际关系上不使用武力或进行武力威胁原则的效力宣言》^㉒,等等,不一而足。这些决议对《宪章》有关禁止使用武力的规定之意义进行了重述、详细阐明或具体化。

联合国政治机构的解释效力是一个较为复杂的问题。依据上述旧金山制宪会议的解释声明,被普遍接受的联合国机构的解释是有拘束力的。问题在于这里所述的拘束力标准——“普遍接受”应如何解读?对此标准存在着几种宽严不一的观点:(1)大会或安理会做出的《宪章》解释或涉及解释的决定或决议,须是全体一致同意所通过的,即须为所有会员国所接受,方构成“普遍接受”。^㉓ (2)这种解释被大多数或特定多数(如包括安理会全体常任理事国的同意票),抑或压倒性多数的会员国所接受,则可视作“普遍接受”。^㉔ (3)这种解释经由没有任何反对意见的协商一致通过,就足以构成“普遍接受”。^㉕

笔者认为,这个问题不可一概而论。大会和安理会是联合国的政治机关而非司法机关,它们的实践难免带有政治性。因而对于它们做出的解释决定,一般来讲,持谨慎或严格的态度是适当的,即要求这种解释获得参加投票的所有会员国的接受,才有拘束力。例如,1970年《国际法原则宣言》在联大获得全体一致通过,反映了全体会员国的普遍接受。虽然在该宣言本身的确切法律地位上尚存争议,但该宣言普遍被视为是对《宪章》所表述的各项国际法原则的权威解释。^㉖又如,《世界人权宣言》于1948年在联合国大会上以48票赞成、零票反对、8票弃权顺利通过。该宣言所陈述的一般原则,相当详尽地表述了《宪章》中“人权和基本自由”的含义。大多数学者都认为,该宣言在它通过时是对《宪章》的有权解释,因为它是一致通过的,没有反对票。^㉗

不过,在特殊情况下,根据《宪章》的明文或暗含规定,大会或安理会在某些事项上有权

^⑳ GA Res. 2625 (XXV); 另见前引[1],王铁崖编书,第1页以下。

^㉑ GA Res. 3314 (XXIX), Dec. 14, 1974; 另见前引[1]王铁崖编书,第16页以下。

^㉒ GA Res. 42/22, Nov. 18, 1987; 另见王铁崖、田如萱编:《国际法资料选编》续编,法律出版社1993年版,第1页以下。

^㉓ 波兰国际法学者斯库毕斯基持有此种观点,见 *Provisional Report by Mr. Krzysztof Skubiszewski*, in *Yearbook of Institute of International Law*, vol. 61, Part I (Helsinki Session 1985), p. 239.

^㉔ 采纳这种观点的学者如 Jorge Castaneda, Michael Akehurst, Leo Gross, Oscar Schachter, Gregory I. Tunkin 等。见 Blaine Sloan, *United Nations General Assembly Resolutions in Our Changing World*, New York: Transnational Publishers, Inc., 1991, p. 60. 我国学者也指出:“有人认为,可普遍接受的就是在解释普遍性多边条约时应遵守‘完全一致’原则。但国际组织尤其联合国成员众多,取得完全无异议的结果并不容易,甚至会导致组织瘫痪。因而,基于国际组织及其组织文件的特点,多数学者主张适用‘多数规则’即可。”见饶戈平、蔡文海:《国际组织暗含权力问题初探》,《中国法学》1993年第4期。

^㉕ Sohovic, *Codification of the Legal Principles of Coexistence and the Development of Contemporary International Law*, in Sohovic, ed., *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, 1972, p. 49. 协商一致 (consensus) 是国际组织通过决议的一种新方法,它是会员国之间通过广泛协商、达成不经投票而一致合意的决定的决策程序。

^㉖ R. Rosenstock, *The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey*, *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, p. 714.

^㉗ 见白桂梅:《世界人权宣言在国际人权法上的地位和作用》,《中外法学》1998年第6期。

做出有拘束力的决定,此时的有关解释决定则只需按大会或安理会各自的表决程序要求,即经多数或特定多数有效通过,即可产生拘束力。这与《宪章》作为国际组织约章的特性相协调,即只要求得到大多数会员国的首肯,而不像传统条约法上对多边条约的解释需要全体一致的同意才有效。这种情况下的安理会或大会的解释决定之拘束力,实际上是由《宪章》明示或默示赋予的。^⑳这方面的例子如安理会根据《宪章》第7章和第25条所做的解释决定,对联合国会员国有拘束力。^㉑依照《宪章》第17条,大会通过的关于联合国的预算和会员国间摊派经费的决议中的有关解释有强制效力。又如,依据《宪章》第101(1)条的规定,大会能够为联合国秘书处的职员颁布有关规章。大会对这类规章所做的解释无疑有拘束力。

需指出的一点是,联合国政治机构所作的解释彼此之间没有约束效力。其原因,正如研究《宪章》的专家所指出的,由于大会和安理会的会员国不同,表决程序相异,大会接受的解释可能不为安理会所接受。^㉒反之亦然。

四、国际法院的解释

当联合国会员国发生《宪章》解释上的分歧且不能达成一致时,可协议将争端提交国际法院解决;联合国的政治机构也可以就《宪章》规定的解释请国际法院提供咨询意见。这已为旧金山制宪会议的上述解释声明所确认。

国际法院的《宪章》解释权也得到了理论和实践的支持。在咨询案件方面,根据《宪章》第96条,国际法院可以对任何法律问题发表咨询意见。而《宪章》的解释是对条约条款的解释,这属于法律问题的范畴。因而,法院可以对《宪章》的解释发表咨询意见。国际法院曾在数个案件中驳回了以《宪章》解释是政治问题为由,反对法院提供咨询意见的主张。^㉓以国际法院的第一个咨询意见“关于接纳联合国会员国问题”(1948)为例。1947年11月,联合国大会请求国际法院就接纳一国加入联合国的条件问题发表咨询意见。法院在该案中指出:联大提出的问题,简单讲就是,《宪章》第4(1)条规定的接纳条件是否详尽无遗。这是对—个多边条约解释的问题,因而是一个法律问题。从《宪章》第96条和《国际法院规约》第65条的规定来看,法院对于任何法律问题,无论抽象与否,都可以发表咨询意见。此外,没有任何规定禁止法院对《宪章》进行解释,这种解释属法院正常行使司法权之列。法院据此驳回了关于它对本案没有咨询管辖权的主张,^㉔随后对《宪章》第4(1)条的规定进行了解释。

^⑳ 这类类似于那些有法律拘束力的安理会和大会的决议的法律根据。例如,在《宪章》明文授权大会做出有拘束力决议的情况下,大会所做出的这类决议的拘束力是由《宪章》直接赋予的。参见秦娅:《联合国大会决议的法律效力》,《中国国际法年刊》1984,中国对外翻译出版公司1984年版。

^㉑ 《宪章》第七章涉及对于威胁和平、破坏和平及侵略行为的应付办法。《宪章》第25条规定:“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。”根据《宪章》的这些规定,安理会能够采取有拘束力的决定,使会员国承担有关义务。

^⑳ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3ed and revised edition, New York: Columbia University Press, 1969, p15.

^㉓ 同上书,第567页。

^㉔ *Advisory Opinion on the Conditions of Admission of a State to Membership in the UN*, ICJ Reports, 1948, p. 61.

在诉讼案件上,根据《国际法院规约》第36(2)条,条约解释的争端被认为是法律争端,适宜于由国际法院加以解释。所以,会员国因《宪章》解释而产生的争端可诉诸国际法院。然而,迄今为止,尽管各国对《宪章》各项规定存有许多解释上的分歧,但却未见一个国家专门就《宪章》条款的解释问题诉诸国际法院。不过,在若干例处理其他问题的诉讼案中,如科孚海峡案(1949)、伊朗人质案(1980)、尼加拉瓜案(1986)和洛克比空难案(1992)等,^③国际法院对其中涉及的《宪章》条款均作出了解释。譬如,在国际法院受理的第一个诉讼案件“科孚海峡案”中,法院对《宪章》第2(4)条的解释采取了全面禁止的立场,以最大限度地限制国家单方面的使用武力行为。法院指出:“本法院只能将所声称的干涉权视为武力政策的表现,这种做法过去曾引起许多严重滥用武力的行为,因而,无论国际组织目前有何缺陷,这种做法在国际法上都是不能找到地位的。……尊重独立国家之间的领土主权是国际法的必要基础。”法院判称,不问英国扫雷活动的目的有何不同,其行为都构成对阿尔巴尼亚领土主权的侵犯,这是不应容许的。“因为从事情的性质来看,这种做法会保留给最强大的国家,并可能容易导致将国际正义的执行引入歧途。”^④

然而,国际法院的《宪章》解释权受到了一定的限制。首先,国际法院没有解释《宪章》的最终权力。这得追溯到发生在旧金山制宪会议上关于授权国际法院解释《宪章》的争执。当时比利时曾提出一个建议,主张国际法院作为联合国的主要司法机构,应当履行解释《宪章》的职能;联合国机构之间因《宪章》解释产生的分歧应提交国际法院,并将其作为一个固定程序。但该建议遭到了第四委员会第二专门委员会的拒绝。^⑤由此,国际法院没有解释《宪章》的最终权力,《宪章》没有给予它审查联合国其他机构的行为或决定的权力。^⑥

其次,实践中,发表咨询意见是国际法院解释《宪章》的主要途径之一。然而,根据《宪章》第96条,只有联合国的机构,如大会、安理会、经社理事会、托管理事会以及联合国的专门机构等,才可请国际法院提供咨询意见,而国家不能请求国际法院发表咨询意见。

最后,关于国际法院解释的效力。对于咨询案件,由于国际法院的咨询意见只具有咨询性质,无约束力,所以法院在咨询意见中对《宪章》的解释虽通常具有令人信服的力量,但却没有法律上的拘束力。因此,请求的机构和各会员国都没有义务遵守法院咨询意见中对《宪章》的解释。法院的解释若要产生拘束力,也应满足“普遍接受”标准,这是《宪章》制定者们对联合国机构所做解释的效力要求,国际法院作为联合国的主要机构之一,应当可以适用此标准。另一方面,在诉讼案中,国际法院的判决没有普遍约束力,法院判决中对《宪章》的解释,只对争端当事国有拘束力(《国际法院规约》第59条),以及对当事国以外的参加有关诉讼程序的国家具有拘束力(《国际法院规约》第63条)。因而,经由诉讼程序得出的最终解释

^③ 关于此问题,可参阅 Louis B. Sohn, *The UN System as Authoritative Interpreter of Its Law*, in Oscar Schachter and Christopher C. Joyner, eds., *United Nations Legal Order*, vol. 1, Cambridge University Press, 1995, pp. 175—187.

^④ *Corfu Channel Case (U. K. v. Albania)*, ICJ Reports, 1949, p. 35.

^⑤ UNCTAD, vol. 13, pp. 633, 645.

^⑥ 在“洛克比空难引起的1971年《蒙特利尔公约》的解释和适用问题案”中,国际法院也否认它对联合国其他机构的行为有审查权。见 *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. U. S.)*, ICJ Reports, 1998, in *International Legal Materials*, vol. 37, 1998, p. 625.

结果,倘若未获当事国之外的其他会员国的普遍接受,有关的解释分歧将在非当事国之间持续存在。

尽管国际法院的《宪章》解释权有一定的局限性,但仍有必要强调这种解释的特殊意义。在咨询意见方面,尽管这种意见没有法律拘束力,但由于国际法院是联合国的主要司法机构,其法官选自世界各大法律体系,国际法院在国际法领域享有权威性的地位,咨询意见对《宪章》的解释具有重大的影响,这种解释构成对《宪章》规定的权威性说明。而且,咨询意见中对《宪章》条款的阐释有助于《宪章》规定的明确和发展。此外,国际法院对《宪章》的解释所具有的重要分量,还体现在这种解释被国际法院在涉及同样问题的任何其他案件中所遵循,这种情况不仅更多地发生在咨询意见案中,而且在若干诉讼案中也曾经历过。^{③7}

在诉讼案中,虽然国际法院的判决对该案当事国及其他诉讼参加国以外的其他国家并不具有约束力,法院的意见也并非法律,但是,《国际法院规约》第38条第1项(卯)规定:司法判例是确定法律原则的辅助手段。据此,法院的判决具有高度的权威性。亨金教授在评论国际法院在尼加拉瓜案中对《宪章》第2(4)条和第51条的解释时说:“国际法院的主要结论,代表了国际法院中压倒多数的法官的观点,无疑将被各国普遍接受,并被国际法律社会的绝大多数成员所接受。”^{③8}可以说,法院的解释是较为容易达到“普遍接受”标准从而成为权威解释的。

基于国际法院解释的特殊性,许多国际法学者都认为,虽然旧金山制宪会议拒绝给予国际法院解释《宪章》的专属性权力,但国际法院是最有资格对《宪章》提供权威解释的机构。实践中,法院涉及《宪章》解释问题的每个判决和咨询意见,不仅阐释和澄清《宪章》的有关规定,而且无一例外地都受到了国际法学者的关注与认真研究。^{③9}

五、联合国其他机构的解释

除了大会、安理会和国际法院这些旧金山会议解释声明中明确提及的联合国主要机构之外,有权解释《宪章》的机构还有联合国的其他机构和附属机构,如经社理事会、联合国秘书长、人权委员会、国际法委员会等。由于《宪章》调整联合国的所有机构及其附属机构的职能和活动,这些机构在履行其各自的职能过程中就可以对所涉的《宪章》规定做出解释。所以,对旧金山解释声明中提及的有权解释机构——“联合国各机构”和“每个机构”的用语,应做宽泛理解。作为旧金山制宪会议苏联代表团成员的克里洛夫正确地指出,“大会、安理会和国际法院,一般说来,任何一个联合国常设的和特设的机关,对于当时由它审议的那一具体问题,都可做出解释,这一点是无可怀疑的。”^{④0}

联合国的每个机构在解释《宪章》方面都发挥着一定的作用,但本文不可能讨论所有的联合国机构的解释角色。这里简单提及两个机构的有关情况。^{④1}一个机构是联合国秘书处

^{③7} 参见前引[33],Louis B. Sohn文,第174页和注释10。

^{③8} 前引[6],Louis Henkin书,第123页。

^{③9} 参见Louis B. Sohn,前引[33]文,第226和203页。

^{④0} 前引[7],克里洛夫书,第217页。

^{④1} 关于联合国其他机构对《宪章》的解释情况,可参阅Constance Jean Schwindt, *Interpreting the United Nations Charter: From Treaty to World Constitution*, U. C. Davis Journal of International Law & Policy, vol. 6, Spring, 2000, pp. 202—203.

之主管和联合国的行政首长——秘书长。根据《宪章》第98条,秘书长执行大会、安理会、经社理事会及托管理事会托付的其他职务。这项职能属于执行性的行政职能,常包含一些政治性的职能,如拟订和平部队的计划、招募并指挥维持和平部队、缔结停战协议及设立观察团等涉及维持国际和平与安全这一《宪章》的重要内容。秘书长关于此方面的某些解释或法律意见是具有一定分量的。

另一机构是大会的附属机构——联合国国际法委员会。该委员会旨在促进国际法的逐渐发展及其编纂,其任务之一是选定一些各国实践尚未充分发展成为法律的专题,根据国际社会生活发展的需要提出新的法律内容,并向大会提出包括条文草案的最后报告。自1949年第一届会议以来,国际法委员会拟订并向大会提出了20多项专题的最后报告,其中涉及解释《宪章》第2(4)条规定的禁止使用武力原则的报告就有:《纽伦堡法庭宪章及法庭判决所承认的国际法原则》、《侵略定义问题》和《危害人类和平及安全治罪法》等。

这些联合国机构对《宪章》解释的效力,与联合国主要政治机构解释的效力相似。不过,后者对《宪章》做出的解释,往往能够引起更多的关注或重视。

最后还应提及学者们对《宪章》进行的学理解释,这是与上述由联合国会员国和各机构所做的官方解释相对的一种解释。这种解释是学者在其论著中关于特定的《宪章》条款应当如何解释的意见。在《宪章》解释方面,由于缺乏一个拥有全面管辖权的司法机构和公认的权威机构,学者们对《宪章》规定的阐释意见也构成了《宪章》解释的一部分。

《国际法院规约》第38条第1项(卯)规定:各国权威最高之公法学家学说,是确定法律原则的辅助手段。据此,学理解释不是权威解释,对联合国会员国和各机构没有直接的拘束力。以汉斯·凯尔森所著的《联合国法》一书为例。这位纯粹法学的创始人是一位早期的《宪章》解释者,他在该书中全面而系统地诠释和分析了《宪章》提出的几乎所有的基本法律问题。在该书的题为“论解释”的序言中,凯尔森指出:他并不试图对《宪章》提供权威解释,他认为有必要按照他本人的意见提出一切可能的解释,而不论这些解释是否为《宪章》制定者们的原意。^④

尽管学者们的解释不是权威解释,但《宪章》的学理解释对官方解释仍有一定的影响,因为会员国、联合国各机构在解释《宪章》时,有时会提及杰出学者的著述对《宪章》所做的评释。官方决策者在处理《宪章》规定的某个问题时,通过参考大量存在的涉及《宪章》解释的学者著述,可能找到该问题所必需的基础。而且,正如美国的国际组织法专家索恩教授所指出的,法律学者对《宪章》的解释意见,可能经常反映权威解释或与权威解释相一致。^⑤

六、结 语

综括上述对《宪章》的各种解释,其官方解释的主体包括联合国各机构和会员国。联合国全体会员国对《宪章》规定所共同做出的解释即权威解释,这种解释对联合国各机构和所

^④ Hans Kelsen, *The Law of The United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, New York: Frederick A. Praeger Inc., 1950, pp. xvi—xvii.

^⑤ 前引[33], Louis B. Sohn文,第169页。

有会员国具有拘束效力。联合国各机构就《宪章》规定的职权在日常活动中所作的解释,如能获得普遍接受,就可构成对《宪章》有关条款的有拘束力的解释。此外,国际法院对《宪章》所作的解释,对于争端当事国及其他诉讼参与国具有拘束力。

《宪章》的各种解释者在解释《宪章》中的作用各不相同。从解释的频率或数量上讲,联合国各机构在它们日常适用《宪章》的过程中,对《宪章》所作的大量解释,是会员国所无法比拟的。^{④④} 而从《宪章》最终的解释效力上来说,各会员国的态度或观点颇为关键。如前所述,旧金山制宪会议的解释声明认为,“如果联合国机构或法学家委员会所做的解释不能获得普遍接受,此种解释将没有拘束力。”由此推知,会员国没有义务接受联合国各机构对《宪章》所做的解释。因而,每个会员国都可以对联合国的每个机构在采取特定措施时对《宪章》所做的解释提出质疑。^{④⑤} 会员国可以质疑有关机构的措施是否符合《宪章》,由此判断该措施是否合法。所以,联合国各机构在对《宪章》做出解释决定时,应考虑各会员国的有关看法。

实践中,《宪章》主要由联合国各机构进行解释,或者由这些机构请求国际法院发表有关咨询意见。然而,由于在《宪章》的解释上没有一个统一的权威性解释机构,因此遇到具体问题时就难免发生各种解释争执不下,使有关机构难以决断。对此,有的学者认为,应当强调联合国各机构的解释,理由是:会员国已通过《宪章》,将适用《宪章》规定的责任托付给了这些机构。^{④⑥} 可是,人们不应忘记,联合国的政治机构用以解释《宪章》的标准并非司法标准。许多学者都已指出,这种机构做出解释时的政治考虑对正确解释《宪章》带来了困难。^{④⑦}

这里值得提出的是国际法院对《宪章》的解释。虽然国际法院的法官本人可能也带有无法消除的政治倾向,但无论如何,法院必须通过适用法律规则来裁判争端或做出咨询意见。故此,从客观上讲,应当更为重视国际法院在司法活动中对《宪章》所做的解释。事实上,由于国际法院在国际法领域的权威地位,该法院的法官是代表世界各大法系的法学权威,法院对《宪章》规定的阐释得到了最为广泛的援用。而且,尽管《宪章》没有规定国际法院享有《宪章》的最终解释权,没有赋予它对联合国其他机构的行为行使审查权,但是,实践的发展已经突破了对国际法院权力的某些限制。国际法院在“洛克比空难案”(1992)这一诉讼案中第一次对安理会决议的合法性进行了审查。有学者指出,国际法院的判例和司法实践证实了

^{④④} 为便于了解联合国各机构对《宪章》的解释情况,自1955年以来,联合国出版了《联合国实践集》(Repertory of Practice of the United Nations),该书收录了联合国的所有主要机构对《宪章》进行逐条解释的实践。此外,自1954年以来,联合国还发行了另一本关于《宪章》解释的更为周详的出版物——《安全理事会实践录》(Repertoire of the Practice of the Security Council),该书涉及程序和实体两个方面的问题,涵盖在安理会的讨论中所提及的《宪章》的每个条款和案例。

^{④⑤} Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, The Hague: Kluwer Law International, 1996, p. 16.

^{④⑥} 前引[41],Schwindt文,第200页。

^{④⑦} 前引[30],Goodrich等书,第15页。沙赫特教授也指出,联合国的政治机构,尤其是安理会,可能受政治因素的支配,以致于逾越《宪章》规定的清楚意义。见Oscar Schachter,“The UN Legal Order: An Overview”, in Oscar Schachter and Christopher C. Joyner, eds., *United Nations Legal Order*, vol. 1, Cambridge University Press, 1995, p. 14. 中国学者陈致中教授也认为:“联合国的实践带有强烈的政治色彩,不一定具有普遍的适用性。其是否正确,还是应该以《宪章》的规定为准。”见陈致中:《论国际法的作用》,载赵宝熙、夏吉生、周忠海编:《钱端升先生纪念文集》,中国政法大学出版社2000年版,第161页。

它对安理会和大会的决议在不同程度上行使了司法审查权。^{④8} 国际法院的赖厄斯(Lachs)法官在该案的个别意见中也认为,国际法院通过对安理会决议的解释和审查,扮演着联合国的护法总长角色。^{④9} 这预示着国际法院在《宪章》解释中地位的上升,是当今国际关系中法律因素明显增强的必然反映。

Abstract :The United Nations Charter does not contain any provision on the subject and the effect of the interpretation of the Charter , thereby leaving uncertainty as to the interpretive power of the Charter. The paper , based on the relevant theories and practices , gives an in - depth analysis of the problems relating to the interpretation of the UN Charter by organs and member states of the UN and puts forward the following arguments: the interpretation by member states , if agreed upon by all UN members states , constitutes authoritative interpretation ; the interpretation by the organs the UN becomes binding only if it is universally accepted ; the International Court of Justice is playing an increasingly important role in the interpretation of the UN Charter.

^{④8} 李薇薇:《从‘洛克比空难案’透视国际法院与安理会的关系》,《中国国际法年刊》1998,法律出版社2002年版。

^{④9} *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie*, ICJ Reports, 1992, p. 26.